



제424회 국회 (임시회)
제2차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 예비타당성조사 및 타당성재조사시 기후변화 영향 반영 >
■ 박지혜의원 대표발의(의안번호 제2207322호)

2025. 4.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 예비타당성조사 및 타당성재조사시 기후변화 영향 반영 (안 제38조제7항, 제50조제6항 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박지혜의원 등 15인

나. 발 의 일 : 2025. 1. 8.

다. 회 부 일 : 2025. 1. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

기후위기에 대응하지 아니할 경우 국내 경제성장률이 매년 0.3%p 감소하여 2100년 국내총생산(GDP)이 21% 감소할 것으로 전망되는 등 기후위기가 우리 경제에 미치는 파급효과가 점점 커지고 있는 실정임.

현행법은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 건설공사 등 일정한 대규모 사업에 대하여 타당성 조사를 실시함에 있어 주로 경제적 타당성에 대해서만 평가하고 있음. 또한 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 따른 기후변화영향평가의 대상 사업은 환경영향평가 및 전략환경영향평가 대상 사업으로 한정되어 있음.

그러나 기후변화로 인한 경제적 영향은 환경영향평가 대상이 되는 일부 사업이 아닌 국가 예산 사업 전체에 걸쳐 있는 만큼, 타당성 조사 단계에서부터 기후변화에 미칠 영향을 평가할 필요가 있음. 이에 타당성 조사를 실시하는 경우 해당 사업이 기후변화에 미치는 영향을 포함하여 조사하도록 규정하려는 것임(안 제38조제7항 및 제50조제6항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 예비타당성조사 및 타당성재조사시 기후변화 영향 반영 (안 제38조제7항, 제50조제6항 신설)

현행	개정안
<신설>	○ <u>예비타당성조사 및 타당성재조사시 기후변화 영향 반영</u>

개정안은 기후변화로 인한 사업의 경제적 영향을 평가할 수 있도록 예비타당성조사 및 타당성재조사시 해당 사업이 기후변화에 미치는 영향을 포함하여 조사하도록 규정하려는 것임

예비타당성조사 제도는 재정운영의 효율성을 제고하기 위하여 대규모 신규사업의 예산을 편성하기 전에 기획재정부장관 등이 지정한 한국개발연구원(KDI), 한국조세재정연구원(KIPF), 한국과학기술기획평가원(KISTEP)¹⁾ 등의 연구기관이 사업의 경제성·정책성 및 지역균형발전 등을 분석하여 사업계획의 타당성, 대안 및 사업 추진과정에서 고려할 점 등에 대하여 조사하는 제도임.

「국가재정법」 제38조제1항에 따라 예비타당성조사는 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설공사 포함 사업, 지능정보화 사업 및 국가연구개발사업 등을 대상으로

1) 국가연구개발(R&D)사업 예비타당성조사는 과학기술정보통신부장관이 지정한 한국과학기술기획평가원(KISTEP)과 과학기술정책연구원(STEPI)에서 수행함.

실시함.²⁾

다만, 같은 법 제38조제2항에서는 다음과 같은 사업을 예비타당성조사 대상에서 제외하고 있음.

< 예비타당성조사 면제 사업 >

「국가재정법」 제38조제2항
◦ 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업 ◦ 문화재 복원사업 ◦ 국가안보와 관계되거나 보안이 필요한 국방 관련 사업 ◦ 남북교류협력과 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업 ◦ 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업 ◦ 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업 ◦ 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업 ◦ 법령에 따라 추진하여야 하는 사업 ◦ 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업 ◦ 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(종전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당 사업과 관련한 경제·사회 여건이 변동하였거나, 예비타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

2) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.

1. 건설공사가 포함된 사업
2. 「지능정보화 기본법」 제14조제1항에 따른 지능정보화 사업
3. 「과학기술기초법」 제11조에 따른 국가연구개발사업
4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

- 가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
- 나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

「국가재정법」 제50조제2항에 따른 타당성재조사 제도는 총사업비 관리의 일환으로서 완성에 2년 이상 소요되는 대규모사업³⁾ 중 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업, 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업 등에 대하여 사업의 타당성을 재조사하는 제도임.⁴⁾

3) 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원규모가 300억원 이상인 건설사업, 정보화 사업 등과 총사업비가 200억원 이상인 건축사업 또는 연구개발사업이 해당됨.

4) 「국가재정법」

제50조(총사업비의 관리) ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령으로 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 사업 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 및 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사(이하 “타당성재조사”라 한다)하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

1. 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업
 2. 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업
 3. 총사업비가 대통령령으로 정하는 규모 이상 증가한 사업
 4. 사업여건의 변동 등으로 해당 사업의 수요예측치가 대통령령으로 정하는 규모 이상 감소한 사업
 5. 그 밖에 예산낭비 우려가 있는 등 타당성을 재조사할 필요가 있는 사업
- ③ 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 타당성재조사를 실시하지 아니할 수 있다.
1. 사업의 상당부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우
 2. 총사업비 증가의 주요 원인이 법정경비 반영 및 상위계획의 변경 등과 같이 타당성재조사의 실익이 없는 경우
 3. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황에 대응할 목적으로 추진되는 사업의 경우
 4. 재해예방·복구 지원 또는 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업의 경우

다만, 사업의 상당부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우, 총사업비 증가의 주요 원인이 법정경비 반영 및 상위계획의 변경 등과 같이 타당성재조사의 실익이 없는 경우, 지역 균형발전 및 긴급한 경제·사회적 상황에 대응할 목적으로 추진되는 사업의 경우, 재해예방·복구 지원 또는 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업의 경우 등에는 타당성재조사를 실시하지 않을 수 있음.

개정안은 기후변화를 포함하여 사업의 타당성을 조사하도록 법률에 직접 명확한 근거를 마련함으로써, 예비타당성조사와 타당성재조사 시 기후변화에 미치는 영향을 고려하여 신규 사업이 추진되는 데 기여할 수 있음.

기후변화는 온도 상승, 강수량 증가, 폭염·폭우 발생 등을 심화시켜 농업 및 수산업 등 1차 산업과 식료품 제조업 등 연관 산업에서 피해를 끼치는 등 실물 경제에 영향을 미칠 수 있고,⁵⁾ 농산물 등 국내 품목별 물가에 영향을 미쳐 단기적인 물가상승 압력뿐 아니라 중장기적으로도 인플레이션 상방압력을 높이고 변동성을 증대시키는 요인으로 작용하는 등 경제에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남.⁶⁾

우리나라 국가 온실가스 총 배출량은 2012년 7억 2,020만톤에서

5) 김재윤, 류기봉, ‘기후변화 리스크가 실물경제에 미치는 영향: 기후대응 시나리오별 분석’, BOK 이슈노트 2024-30호, 2024. 11. 4.

6) 조병수, 민초희, ‘기후변화가 국내 인플레이션에 미치는 영향’, BOK 이슈노트 2024-18호, 2024. 7. 2.

2018년 7억 8,390만톤까지 증가한 뒤 증감을 반복하고 있는데, 예비타당성조사와 타당성재조사 시 기후변화에 미치는 영향을 포함하여 조사하도록 근거를 신설하면 재정운용의 온실가스 감축에 기여할 수 있음.

< 국가 온실가스 배출 통계 >

(단위: 백만 톤 CO₂eq., 톤 CO₂eq./십억 원, 톤 CO₂eq./인)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총배출량 (백만 톤 CO ₂ eq.)	720.2	728.4	724.3	726.1	737.4	759.1	783.9	759.4	713.0	741.0	724.3
에너지	575.0	569.7	560.9	562.9	575.0	587.5	612.1	586.4	544.6	566.8	551.9
산업공정	101.3	115.0	120.2	119.9	119.3	127.9	128.9	130.9	126.8	132.8	131.3
농업	24.1	23.9	24.0	23.6	23.5	23.7	23.5	23.3	23.1	23.1	23.0
폐기물	19.9	19.8	19.2	19.7	19.6	20.1	19.4	18.8	18.5	18.3	18.2
GDP 대비 온실가스 배출량 (톤 CO ₂ eq. /십억 원)	429.5	420.5	405.1	394.6	388.4	386.8	386.9	366.3	346.4	344.1	327.4
1인당 온실가스 배출량 (톤 CO ₂ eq/ 인)	14.4	14.4	14.3	14.2	14.4	14.8	15.2	14.7	13.8	14.3	14.0

자료: 환경부, 「국가온실가스통계」

다만, 개정안에 대해서는 다음 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 현재 예비타당성조사의 조사방법 및 절차 등은 「국가재정법」 제38조제6항에 따라 「예비타당성조사 수행 총괄지침」(기획재정부훈령 제678호)에서 정하고 있으며, 타당성재조사의 조사방법 및 절차

차 등은 「국가재정법」 제50조에 따라 「총사업비 관리지침」(기획재정부훈령 제770호)에서 정하고 있는데, 개정안과 같이 기후변화에 미치는 영향에 대해서만 조사항목을 직접 법률에 규정하는 것은 법 체계에 부합하지 않는 측면이 있음.

둘째, 「예비타당성조사 수행 총괄지침」과 「총사업비 관리지침」에서 환경에 미치는 영향을 평가하도록 규정하고 있어, 이미 평가항목으로 운영 중인 점을 고려할 필요가 있음.

「예비타당성조사 수행 총괄지침」에 따르면 예비타당성조사 기본수행절차는 ‘① 사업의 개요 및 기초자료 분석 등을 통한 사업의 쟁점 파악 → ② 경제성 분석 → ③ 정책성 분석 → ④ 지역균형발전 분석 → ⑤ 종합평가 → ⑥ 정책제언’ 순으로 규정되어 있음.⁷⁾

< 예비타당성조사 기본 수행절차 >

구분	내용	비고
사업의 개요 및 쟁점 파악	사업의 개요	배경, 목적, 추진경위, 추진주체, 내용 등
	기초자료 분석	자연환경·생활환경·사회·경제적환경·기술환경 자료
경제성 분석	비용·편익 분석(B/C 분석) 비용·효과 분석(C/E 분석)	B/C 비율 1.0 이상 경제성 有
정책성 분석	사업추진 여건	지역주민 사업태도 등 외부여건 등
	정책효과	일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가 등
	사업 특수평가항목	재원조달 위험성 등

7) 예비타당성조사 대상사업 중 국가연구개발사업은 과학기술정보통신부장관이 별도로 정하는 지침에 따르고 있고, 기타 재정사업 중 복지 및 소득이전 사업의 예비타당성조사도 별도의 수행절차 및 평가항목을 적용하고 있음. 국가연구개발사업 예비타당성조사의 분석 방법은 과학기술적 타당성 분석, 정책적 타당성 분석, 경제적 타당성 분석 등으로 구성됨.

구분	내용	비고
지역균형발전 분석	지역낙후도 개선효과, 지역경제 파급효과 등	정보화사업은 기술성 분석으로 대체 가능
종합평가	계층화분석법(AHP)	AHP 비율 0.5 이상 사업시행 적정
정책제언	기타 정책적 고려사항 등	

자료: 「예비타당성조사 수행 총괄지침」

이중 정책성 분석 시, 정책효과로서 사업 수행시 환경문제가 발생할 가능성, 지역 환경·경관에 대한 영향, 시설개선에 따른 생태계·환경보전 기여도 등 환경성 평가를 하도록 규정하고 있음.⁸⁾

또한, 타당성재조사를 하는 경우에도 「총사업비 관리지침」에 따라 「예비타당성조사 수행 총괄지침」상 정책성 분석기준을 적용하여 환경성 평가를 해야 함.⁹⁾¹⁰⁾

8) 「예비타당성조사 수행 총괄지침」

제59조(정책효과) 수행기관은 소관부처가 제출한 자료의 내용을 기초로 하여 정책효과 평가항목으로 각 호의 내용을 검토해야 한다. 이 경우 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 종합적으로 검토한다.

1. 일자리 효과 : 사업 기간 재정 투입으로 인한 고용유발 효과, 운영 기간의 직접 고용효과, 사업 완료 후 간접적 고용효과, 고용의 질 제고 효과, 취약계층에 대한 고용효과 등
2. 생활여건 영향 : 사업 추진에 따른 접근성·쾌적성·정시성·안정성 영향, 공동체 복원 영향 등
3. 환경성 평가 : 사업 수행시 환경문제가 발생할 가능성, 지역 환경·경관에 대한 영향, 시설개선에 따른 생태계·환경보전 기여도 등
4. 안전성 평가 : 재해·재난 예방 및 대응 가능성과 피해규모에 대한 효과, 사업 추진 중 또는 완료 후 안전사고 발생 관련 효과, 시스템 신설(개량)에 따른 정보보안 효과 등
5. 그 밖에 정책효과와 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항

9) 「총사업비 관리지침」

제51조(타당성재조사의 조사 내용) ⑥ ‘정책성 분석’ 단계에서는 원칙적으로 「예비타당성조사 운용지침」 및 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 상의 ‘정책성 분석기준’을 적용하되, 해당 사업의 특성을 감안하여 조정할 수 있다.

- 10) 참고로, 기획재정부는 사업이 환경에 미치는 영향은 예비타당성조사 관련지침 등을 통해 이미 반영하여 운영 중이며, 예타 조사내용 관련 세부적인 사항을 법률에 직접 규정시 예비타당성조사 제도 운영의 경직성을 초래할 우려가 있어 신중할 필요가 있다는 입장임

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제38조(예비타당성조사) ① ~ ⑥ (생략) <u><신설></u>	제38조(예비타당성조사) ① ~ ⑥ (현행과 같음) <u>⑦ 기획재정부장관은 예비타당성조사를 실시하는 경우 해당 사업이 기후변화에 미치는 영향을 포함하여 조사하여야 한다.</u>
제50조(총사업비의 관리) ① ~ ⑤ (생략) <u><신설></u>	제50조(총사업비의 관리) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <u>⑥ 기획재정부장관은 타당성재조사를 실시하는 경우 해당 사업이 기후변화에 미치는 영향을 포함하여 조사하여야 한다.</u>

문의처

02)6788-5155